Marjorie JOUEN (Notre Europe) 30 mai 2003
Pour l'Unesco

GOUVERNANCE, CREATION ET MOBILISATION DU CAPITAL SOCIAL AU NIVEAU LOCAL

Depuis le milieu des années 90, on assiste à une nette remise en cause du partage entre l'économique et le politique tel qu'il avait été défini dix ans plus tôt. De ce point de vue, le courant néo-libéral peut apparaître comme le dernier avatar du paradigme industriel considérant que l'efficacité repose sur une séparation stricte des rôles et des fonctions. Progressivement, l'idée s'est imposée que les responsables politiques ne pouvaient jouer simplement un rôle passif ou n'intervenir que pour secourir les plus démunis. Ils sont sollicités pour leur capacité à animer, à réunir et à mobiliser les acteurs locaux venus de différents secteurs, sans prendre leur place[1]. Le défi consiste à transformer toutes les « zones » fonctionnelles en de véritables territoires, c'est-à-dire à leur donner une identité, à faire prendre conscience aux habitants et aux entreprises qui y résident que leur avenir dépend d'eux et non pas d'une manne extérieure. Mais si la nouvelle donne économique offre une chance à tous les territoires, encore faut-il que ceux-ci soient capables de valoriser leurs atouts. Cette tâche de valorisation du potentiel endogène est bien trop importante pour en confier la responsabilité uniquement à des consultants externes, même si leur savoir-faire est très utile. Elle doit être assumée par les acteurs du lieu : élus, responsables administratifs, entreprises, associations issues de la société civile, etc.

Au début des années 80, les économistes territoriaux ont essayé de comprendre les raisons de la prospérité de plusieurs petites régions du centre de l'Italie. Ils ont découvert un modèle de développement local intégré, très semblable aux districts industriels américains étudiés au début du siècle par Marshall, basé sur un tissu dense de petites et moyennes industries, très flexibles et capables de répondre rapidement aux évolutions du marché, y compris au niveau mondial.

Les sociologues[2] ont poussé l'analyse plus loin en montrant que la réussite économique puisait sa force dans les diverses composantes politiques et culturelles de la société locale. Ils ont ainsi introduit la notion de «capital social», défini comme l'ensemble des institutions, usages et relations de confiance favorables à la coopération. Découverte géniale qui réhabilite la diversité culturelle comme un atout dans la concurrence économique[3], leur démonstration est toutefois affaiblie par le caractère très spécifique, et difficilement transposable dans d'autres contextes, du modèle territorial qui les a inspiré. En Europe, même en cherchant bien, on ne dénombre que quelques dizaines de districts industriels et tout indique que ceux-ci sont eux-mêmes en train d'évoluer. Profondément marqués par les valeurs de l'Après-guerre, ces micro-régions sont aujourd'hui confrontées aux aspirations et aux besoins nouveaux de leur population[4]. Les jeunes et les femmes sont davantage attirés par des emplois dans le secteur tertiaire que dans l'industrie. L'individualisme met à mal les pratiques traditionnelles de coopération et sape la légitimité des acteurs collectifs, syndicats et organisations patronales.

---

[1] Michael KEATING, *The new regionalism : territorial competition and political restructuring in Western Europe*, EUI Florence, Working paper RSC n°98/39

[2] Robert PUTNAM., *Making democracy work*, Princeton university Press (1993)
Charles SABEL, *Irlande – Local Partnerships and social innovation*, OECD Publishing, Territorial Development (1996).

[3] Knack, S. and Keefer, P., " Does social capital have an economic payoff ? A cross-country investigation ", *Quaterly journal of economics*, v.112 n° 4 (1997)

[4] Manuel CASTELLS, M. *The power of identity*, Blackwell Publisher, Oxford (1997)

Or, cette situation de rupture est justement le point de départ des initiatives locales de développement et d'emploi (ILDE). En s'intéressant aux nouveaux besoins des habitants, en s'appuyant sur des réseaux de relations informelles et sur l'inventivité de quelques personnes ou de groupes, les initiatives locales font précisément appel à ce fameux « capital social ». En effet, si on retrouve presque partout en Europe les mêmes besoins pour de nouveaux services, la capacité à transformer cette demande en projets créateurs d'emplois et de richesse n'est pas toujours constatée. La dynamique des initiatives locales varie considérablement selon les régions. Une fois écartées les explications liées aux réglementations et aux financements, les causes de tels écarts sont à rechercher dans les caractéristiques propres à chaque territoire. Comme d'autres activités économiques, il semble que les initiatives locales ne se développent que sur un terreau propice : le capital social[5].

En effet, sans participation de la population à la définition de ses besoins, sans coopération active entre les acteurs économiques et politiques, sans capacité d'innovation endogène et sans un certain pragmatisme nourri de confiance, il n'y aurait pas d'initiatives locales. Elles prospèrent sur un territoire quand elles y trouvent une combinaison positive de facteurs, tels que les «matières premières » (financements, professionnalisme et compétences techniques), le savoir-faire (connaissance des dispositifs réglementaires, commercialisation, conception du service) et un environnement porteur (climat de coopération, durée suffisante d'incubation)[6]. Réciproquement, leur absence témoigne à coup sûr d'une société civile peu dynamique et laisse mal augurer des perspectives économiques d'une ville ou d'une région.

Pour autant, ce diagnostic ne doit pas conduire à condamner définitivement des micro-régions handicapées par une faible densité de population, un climat social conflictuel et une main d'œuvre faiblement qualifiée. Quelques expériences menées dans des zones rurales portugaises, grecques, françaises et irlandaises montrent qu'il est possible de construire un capital social, à condition d'adopter la bonne stratégie de valorisation du potentiel endogène et de soutenir l'effort pendant dix ou quinze ans.

C'est là que peuvent intervenir utilement les organisations de rang national ou supra-national[7]. En effet, la valorisation du potentiel local et la mobilisation du capital social ne relèvent pas seulement des acteurs locaux, dont les capacités financières, juridiques et humaines rencontrent souvent des limites. Elles appellent des interventions de nature particulière qui n'auront pas pour objectif de diffuser des réponses uniformes sur un territoire (région ou pays) mais de faire naître de nouvelles façons de répondre «sur mesure » aux problèmes particuliers de micro-régions ou villes[8]. Cette préoccupation est reflétée au niveau européen dans le soutien à l'innovation dans le cadre des fonds structurels.

Depuis plus de 10 ans, une enveloppe de 1% (de 1989 à 1999) et de 0,4% (à partir de l'an 2000) a été prélevée sur les Fonds structurels pour permettre à la Commission de réaliser des actions innovatrices – ou projets pilotes - dans le cadre de la politique de cohésion[9]. Le principe de cette

---

[5] Marjorie JOUEN, *Diversité européenne, mode d'emploi*, Descartes et Cie, Paris (2000)

[6] Marjorie JOUEN "Propositions pour une nouvelle ingénierie" in *Réconcilier l'économique et le social - l'économie plurielle*, OCDE - collection TDS et poche (1996)

[7] Commission européenne, *Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi*, Document de travail des services, OPOCE, CE 07 97 272 FR (1996).

[8] Marjorie JOUEN"Comment l'Europe influence-t-elle les relations Etat-collectivités locales ?" in *La décentralisation, réforme de l'Etat ?*, Revue POUVOIRS LOCAUX, Paris (4er trimestre 2002)

[9] Commission européenne, Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, OPOCE, (2001)

politique est que les leçons tirées des projets-pilotes seront mises en application à une échelle plus large dans le cadre des programmes d'initiative communautaire, dont la mission principale est de favoriser la diffusion des bonnes pratiques à travers des réseaux de coopération transnationaux. Dans un deuxième temps, les résultats positifs obtenus dans le cadre de ces programmes viendront enrichir les programmes régionaux et nationaux cofinancés par l'Union européenne. Ainsi se sont développés des milliers d'expériences, qui ont parfois été intégrées au niveau local dans de véritables stratégies de développement endogène et qui ont assurément permis un transformation du capital social local[10].

Bien que les sommes en jeu ne soient pas forcément importantes, la Commission doit assurer la sélection, la gestion, le suivi et l'évaluation des projets pour ne pas perdre de vue les éléments du processus qui pourraient déterminer l'échec et le succès des expériences. Pour donner les meilleurs résultats, cette fonction de laboratoire appelle cependant un cadre dérogatoire[11], qui n'existe pas encore, en matière d'évaluation et de procédures comptables. Les institutions communautaires devraient regarder ces activités comme un grand groupe industriel le fait avec son département de recherche-développement, en acceptant d'y consacrer des ressources humaines importantes, non proportionnelles aux sommes engagées, en consentant par avance à d'éventuels échecs, mais en exigeant un suivi rigoureux et des rapports détaillés sur les enseignements à tirer.

[10] Campbell, M., Borzaga, C., Olabe, A., Greffe, X., Lloyd, P., Granger, B. and Shearman, Cl., *The third system, employment and local development - 'capitalisation' project report*, OPOCE – DG Emploi, (1999)

[11] Marjorie JOUEN *European Union action to promote local employment initiatives*, « European Issues » n.6 - Notre Europe (février 2000) (www.notre-europe.asso.fr)